Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

33 865 (R2024) Goedkeuring en uitvoering voor de wetgeving op Koninkrijksniveau van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73)

33 866 Uitvoering van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73)

Nr. 8 BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2015

Ter gelegenheid van de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen op 24 september 2015 (Handelingen II 2015/16, nr. 6, behandeling wetsvoorstellen Internationaal Strafhof) hebben wij uw Kamer een brief toegezegd waarin wij in zullen gaan op:

- het voornemen om de strafbaarstelling van het misdrijf agressie in de Wet internationale misdrijven in werking te laten treden, kenbaar te maken aan uw Kamer;
- zorgen die door uw Kamer zijn aangedragen over de toekomstige rechtsmacht over het misdrijf agressie.
- vragen en toezeggingen over het draagvlak voor het Internationaal Strafhof en de Nederlandse inzet in dit kader.

Deze brief strekt ertoe onze toezeggingen gestand te doen.

Inwerkingtreding van de strafbaarstelling van het misdrijf agressie

Het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van de wijzigingen van het Statuut van het Internationaal Strafhof (Kamerstuk 33 866, nr. 2) voorziet in een gefaseerde inwerkingtreding. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting (Kamerstuk 33 866, nr. 3, blz. 8–9) houdt dit verband met het oordeel van het kabinet dat het onwenselijk is dat Nederland rechtsmacht over het misdrijf agressie zou kunnen uitoefenen vóórdat het Internationaal Strafhof rechtsmacht kan uitoefenen voor dit misdrijf.
In artikel II van het wetsvoorstel wordt daarom geregeld dat de verschillende onderdelen van het voorstel op verschillende tijdstippen, bij koninklijk besluit te bepalen, in werking kunnen treden.
Nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven en is gepubliceerd zullen de onderdelen die betrekking hebben op de uitbreiding van de definitie van

kst-33865-8
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

oorlogsmisdrijven en op de wijziging van de rechtsmacht regeling van de Wet internationale misdrijven (artikel I, onderdelen B en C) in werking kunnen treden. De overige onderdelen, die betrekking hebben op de strafbaarstelling van het misdrijf agressie (artikel I, onderdelen A en D), zullen dan nog niet in werking treden.
Ter gelegenheid van het debat van 24 september hebben wij de mogelijkheid geopperd het voornemen om deze overige onderdelen bij koninklijk besluit in werking te laten treden, kenbaar te maken aan uw Kamer, zodat zij de gelegenheid krijgt om alsnog over de strafbaarstelling van agressie in de Wet internationale misdrijven met het kabinet van gedachten te wisselen. De Kamer zou dan kenbaar kunnen maken of zij dat zou wensen, in het licht van de op dat moment bestaande ontwikkelingen met betrekking tot de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof ter zake van het misdrijf agressie.
Wij hebben in dit verband aan het lid van uw Kamer Taverne gevraagd of hij bereid zou zijn de door hem ingediende amendementen (Kamerstukken 33 865, nr. 7 en 33 866, nr. 7) in te trekken. Als dat het geval is en uw Kamer en de Eerste Kamer stemmen op enig moment in met de voorliggende wetsvoorstellen, dan kunnen de wetsvoorstellen tot wet worden verheven en in werking treden, met uitzondering vooralsnog van de voornoemde onderdelen betreffende de strafbaarstelling van het misdrijf agressie in de Wet internationale misdrijven. Na de inwerkingtreding van de rijkswet tot goedkeuring van de wijzigingen van het Statuut inzake het Internationaal Strafhof kunnen deze Kampala-amendementen worden aanvaard.

Voor de «activering» van de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof ter zake van het misdrijf agressie is een besluit nodig van een twee derde meerderheid van de verdragspartijen. Dit besluit kan na 1 januari 2017 worden genomen. Verder kan het Internationaal Strafhof pas rechtsmacht uitoefenen over het misdrijf agressie wanneer dat misdrijf is gepleegd vanaf een jaar nadat 30 verdragspartijen de desbetreffende Kampala-amendementen hebben aanvaard of geratificeerd. Op dit moment hebben 24 landen de Kampala-amendementen ten aanzien van het misdrijf agressie aanvaard of geratificeerd. In verschillende landen is daarnaast een ratificatieproces gaande.

In antwoord op de vraag van het lid Taverne of Nederland zal behoren tot de 6 landen die nog nodig zijn om de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof ter zake van het misdrijf agressie te kunnen effectueren, merken wij op dat dit thans niet valt te voorspellen. Dit hangt af van de voortgang van het ratificatieproces in Nederland en in andere landen. Wanneer duidelijkheid bestaat over het moment waarop het Internationaal Strafhof rechtsmacht zal hebben over het misdrijf agressie, zal het kabinet de inwerkingtreding van de strafbaarstelling van het misdrijf agressie in de Wet internationale misdrijven voorbereiden. Indien uw Kamer instemt met het hierboven beschreven voorstel zal het kabinet dan het voornemen voor inwerkingtreding aan uw Kamer en dan ook aan de Eerste Kamer kenbaar maken.

In relatie tot een verzoek van het lid Servaes benadrukt het kabinet haar intentie om de Kampala amendementen zo spoedig mogelijk te aanvaarden, mede om te voorkomen dat vertraging in de aanvaarding ten koste gaat van het draagvlak voor het Internationaal Strafhof en de Nederlandse inspraak in de groep van landen die het Internationaal Strafhof steunen. Naar aanleiding van het verzoek van lid Sjoerdsma herhaalt het kabinet zijn bereidheid om ten tijde van de Nederlandse aanvaarding van de Kampala amendementen, met inachtneming van de onafhankelijkheid van het Internationaal Strafhof en de Aanklager, te

onderstrepen dat prioritering van aandacht voor de huidige drie misdrijven door Nederland van belang wordt geacht.

Aandachtspunten bij de toekomstige rechtsmacht over het misdrijf agressie

In het debat van 24 september hebben de leden Sjoerdsma, Van Nispen, Taverne en Oskam hun zorgen uitgesproken over de mogelijke implicaties van de toekomstige strafbaarstelling van het misdrijf agressie, met name op het terrein van internationale crisisbeheersingsoperaties en de eventuele Nederlandse deelname hieraan.

In de aanloop naar het gebruik van geweld tegen een andere staat, zullen staten zich buigen over de mogelijke rechtvaardigingsgrond hiervoor en zal er op dat moment ook specifiek aandacht uitgaan naar het feit dat er rechtsmacht van een nationale rechter of het Strafhof over het misdrijf agressie kan zijn. Dit is niet anders dan de huidige situatie. Immers, in geval van deelname door Nederland aan een militaire missie is een vereiste dat de uitzending van militairen in overeenstemming dient te zijn met het internationaal recht. Dit vereiste is vastgelegd in het Toetsingskader 2009. Geweldgebruik op basis van *Responsibility to Protect* is alleen mogelijk met een mandaat van de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. Een mogelijke uitzondering op het vereiste van een volkenrechtelijke rechtsgrond voor geweldgebruik vormt humanitaire interventie. Humanitaire interventie kan in zeer uitzonderlijke gevallen bij wijze van nooduitgang toelaatbaar zijn (Kamerstuk 29 521, nr. 41, blz. 8). Hiervoor dient aan strikte voorwaarden te worden voldaan. Geweld dat op deze basis wordt aangewend dient daarbij in overeenstemming te zijn met de vereisten van proportionaliteit en noodzakelijkheid. Of in de toekomst een concrete situatie van geweldgebruik in het kader van humanitaire interventie door het Internationaal Strafhof zal worden beoordeeld valt niet uit te sluiten; in ieder geval zal dan door de aanklager moeten worden aangetoond dat sprake was van een «daad van agressie» en van een «onmiskenbare schending van het VN Handvest» gezien de aard, ernst en schaal van geweldgebruik (de zogenaamde «drempelclausule»). Bij humanitaire interventie staat niet op voorhand vast dat hiervan sprake is. Dit is afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Rekening zal moeten worden gehouden met de heersende visie binnen de internationale gemeenschap over het voorgenomen geweldgebruik, met het oog op toepassing van de drempelclausule. Het kabinet heeft aangegeven dat gevallen waarover redelijkerwijs verschil van opvatting kan bestaan buiten de definitie van het misdrijf agressie vallen.

In dit verband speelt ook de mogelijke Nederlandse steun voor het geweldgebruik van andere staten. Ook voor dergelijke steun is een volkenrechtelijke grondslag voor het geweldgebruik vereist, hetgeen een eigen beoordeling door het kabinet met zich meebrengt (Kamerstuk 27 925, nr. 508, blz. 24). In het licht van de toekomstige rechtsmacht over het misdrijf agressie kan het ook van belang zijn om een dergelijke Nederlandse beoordeling explicieter internationaal kenbaar te maken, teneinde de rechtsvorming over de rechtmatigheid van geweldgebruik in relatie tot het misdrijf agressie verder te ontwikkelen.

Het kabinet benadrukt dat de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof over agressie geen terugwerkende kracht heeft en niet kan worden uitgeoefend over onderdanen van staten die geen partij zijn bij het Statuut van het Internationaal Strafhof. Ten aanzien van voorbeelden van geweldgebruik die mogelijk kunnen worden opgevat als een daad van agressie wordt verwezen naar de definitie van het misdrijf agressie,

waarin een lijst met mogelijke gedragingen is opgenomen. De beoordeling of een gedraging voldoet aan alle eisen die worden gesteld aan het misdrijf agressie zal worden gemaakt op basis van de feiten en omstandigheden van de situatie. Speculatie over hedendaagse of vroegere casuïstiek is op die grond dan ook niet zinvol. Het is uiteindelijk aan het Internationaal Strafhof en de Nederlandse rechter om invulling te geven aan de rechtsmacht over het misdrijf agressie.

Draagvlak voor het Internationaal Strafhof

Het kabinet heeft kennis genomen van de in het debat genoemde zorgen ten aanzien van het functioneren van en het draagvlak voor het Internationaal Strafhof. Noodzaak tot het versterken van het draagvlak, met name op het Afrikaanse continent, en ontoereikende getuigenbeschermingsmaatregelen zijn zorgpunten die het kabinet deelt. Het kabinet zet zich in voor versterking van de Nederlandse inzet op deze terreinen.

Op 30 september nam de Minister van Buitenlandse Zaken deel aan een bijeenkomst van het *Interministerial network for the ICC* en marge van de Algemene Vergadering van de VN in New York. Daarbij is ook met een aantal Afrikaanse landen gesproken over gezamenlijke inzet om het draagvlak voor het Strafhof te vergroten.

Het kabinet heeft oog voor de kritiek op het Strafhof vanuit een aantal Afrikaanse landen. Zij stellen dat de aanklager van het Strafhof zich met name zou richten op Afrikaanse landen en leiders. Wel geldt dat veel van de aanhangige Strafhofzaken door Afrikaanse landen zelf zijn voorgelegd aan het Hof (zoals in het geval van de Centraal Afrikaanse Republiek, de Ivoorkust en Oeganda). Ook wordt de keuzemogelijkheid van de aanklager beperkt door het feit dat niet alle landen waar een conflict heerst, zoals Syrië en Jemen, verdragspartij zijn van het Strafhof. Nederland spant zich dan ook actief in voor de universaliteit van het Statuut van Rome. In de brief die de Kamer in aanloop naar de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen ontvangt, wordt verder ingegaan op de actuele ontwikkelingen.

De afgelopen jaren heeft het Nederlandse kabinet diverse activiteiten ondernomen die waren gericht op het versterken van draagvlak voor het Strafhof in Afrika. Zo werd onder meer de dialoog aangegaan binnen de vergadering van verdragspartijen, maar bijvoorbeeld ook tijdens de EU-AU top en in bilaterale gesprekken. Ook steunde Nederland verschillende seminars, bezoekersprogramma's, trainingen en side events met het oog op dialoog en genuanceerde informatievoorziening over het Strafhof.

Op 29 en 30 oktober a.s. vindt op uitnodiging van Botswana, mede ondersteund door Nederland, een bijeenkomst voor landen van de ontwikkelingsgemeenschap van zuidelijk Afrika (SADC) plaats om de samenwerking van betrokken landen met het Internationaal Strafhof te verbeteren. Omdat kennis over internationaal strafrecht en betrokkenheid van Afrikaanse jongeren bij het Strafhof een positieve bijdrage kan leveren aan het creëren van draagvlak voor het Strafhof zal het kabinet, met inachtneming van de bestaande initiatieven, met het Strafhof de mogelijkheden van aanvullende bijdragen aan studiebeurzen en stageprogramma's bespreken.

Getuigenbescherming

Met het oog op de zorgen over getuigenbeïnvloeding en intimidatie zet het kabinet zich onder meer in voor versterking van de samenwerking van verdragspartijen met het Internationaal Strafhof op het terrein van getuigenbescherming. Tijdens seminars die Nederland in de afgelopen

jaren samen met het Internationaal Strafhof en enkele andere verdragspartijen organiseerde, kwam het belang van getuigenbescherming uitgebreid aan de orde. Dit resulteerde in enkele bilaterale overeenkomsten met het Internationaal Strafhof over hervestiging van bedreigde getuigen. Nederland zal dit thema tijdens de volgende vergadering van de verdragspartijen wederom onder de aandacht brengen. Het kabinet zal daarnaast een bijdrage geven aan de bestaande fondsen ter ondersteuning en bescherming van getuigen en (gemeenschappen van) slachtoffers.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders